

## ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И КОМПЕТЕНЦИЯ КОМИССИЙ ПО УСТАНОВЛЕНИЮ ИСТИНЫ

### THE LEGAL POSITION AND JURISDICTION OF TRUTH ESTABLISHMENT COMMISSIONS

Сыроед Т.Л.,

*доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры конституционного и международного права  
Харьковского национального университета внутренних дел*

У статті розкрито сутність, правову основу діяльності, компетенцію, підстави, порядок створення та функціонування комісій з встановлення істини; підкреслено значення матеріалів, зібраних у результаті проведення ними розслідування, для подальшого прийняття рішень щодо провадження у справах і відшкодування шкоди потерпілим; акцентовано увагу на ролі Управління Верховного комісара ООН з прав людини щодо сприяння роботі комісій.

**Ключові слова:** відповідальність, комісії з встановлення істини, міжнародні злочини, несудові органи, судочинство.

В статье раскрыта сущность, правовая основа деятельности, компетенция, основания, порядок создания и функционирования комиссий по установлению истины; подчеркнута значимость материалов, собранных в результате осуществления ими расследования, для дальнейшего принятия решений по делу и возмещения ущерба потерпевшим; акцентировано внимание на роли Управления Верховного комиссара ООН по правам человека в оказании содействия работе комиссий.

**Ключевые слова:** комиссии по установлению истины, международные преступления, несудебные органы, ответственность, судопроизводство.

The essence, legal basis of activity, jurisdiction, reasons, order of foundation and functioning of truth establishment commissions are considered in the article. The significance of materials, which were collected as a result of investigation, to take decisions for further investigation and indemnification victim's harm is analyzed. The author paid attention to the role of High Commissioner for Human Rights' Office in assistance of commissions' activity.

**Key words:** responsibility, the truth establishment commissions, international crimes, unjudicial authorities, legal procedure.

Процессы установления истины помогают конфликтным государствам расследовать нарушения прав человека, совершенные в прошлом. Право людей знать правду об этих нарушениях поддержано рядом договорных органов, региональными судами и международными трибуналами. Процессы установления истины осуществляются комиссиями по установлению истины, комиссиями по расследованию или иными механизмами по установлению фактов (п. 9) [1]. Следует подчеркнуть, что, в отличие от комиссий по установлению истины, комиссии по расследованию и иные механизмы по установлению фактов аналогичным образом стремятся выявить истину в утверждениях о прошлых злоупотреблениях в области прав человека, однако действуют в рамках более узких мандатов.

Комиссии по установлению истины обычно создаются после завершения ожесточенных конфликтов или правления авторитарных режимов для устранения последствий серьезных нарушений. Их предназначение – установить убедительную последовательность фактов, признать наличие жертв и разработать рекомендации в отношении политики, направленной на защиту прав жертв и предотвращение повторения нарушений (п. 78) [2]. Они представляют собой несудебные следственные органы, которые выявляют систематические нарушения, имевшие место в прошлом для того, чтобы те, кто непосредственно пострадал в результате преступлений, знали всю правду о преступлениях и их причинах, и чтобы их

страдания были публично признаны. Кроме того, установить истину необходимо для исправления предъявленных ложных обвинений; для того чтобы родственники – в частности, родственники убитых или пропавших без вести, узнали, что случилось с их близкими, и установили их местонахождение; чтобы общество, в котором это произошло, знало обстоятельства и причины, которые привели к совершенным нарушениям, и не допустило их совершения в будущем, признав и сохранив общий опыт.

Каждая комиссия по установлению истины является уникальным учреждением, созданным в конкретном контексте того или иного общества, и должна формироваться по итогам национальных консультаций с привлечением пострадавших и организаций гражданского общества. Управление Верховного комиссара по правам человека (далее – УВКПЧ) содействует разработке структуры и созданию комиссий по установлению истины, в том числе посредством информирования о применимых стандартах и передовой практике. УВКПЧ также поддерживает работу комиссий по расследованию и проводит миссии по установлению фактов. По данным неправительственной организации «Международная амнистия», комиссии по установлению истины были созданы более чем в 30 странах [3].

Вышеуказанное свидетельствует об актуальности избранной темы исследования, ее теоретической и практической значимости. Следует отметить, что некоторые аспекты указанной проблематики рассма-

тривались в работах И. Марусина, Н. Михайлова, В. Панова др. Вместе с тем, указанная тематика требует более тщательного изучения.

С учетом вышеизложенного цель статьи заключается в анализе правовой основы деятельности комиссий по установлению истины, определении их компетенции, значимости, принимаемых ими решений для восстановления справедливости и защиты интересов физических лиц.

Приступая к исследованию данной тематики, необходимо подчеркнуть, что создание несудебных органов по установлению истины и расследованию способствует обеспечению защиты прав человека, борьбе с безнаказанностью и восстановлению доверия между сторонами, а также доверия к политическим процессам и институтам. Это доверие проявляется уже на этапе принятия решения относительно создания комиссии по установлению истины, определения ее круга ведения и состава, которое должно основываться на широких общественных консультациях, в ходе которых особое внимание уделяется сбору мнений потерпевших и оставшихся в живых лиц.

Своего рода «ориентиром» деятельности комиссий по установлению истины является принятый в рамках ООН Свод принципов защиты и поощрения прав человека посредством борьбы с безнаказанностью 2005 г. (далее – Свод принципов), которым определены принципы функционирования, компетенция, роль комиссий, гарантии деятельности; гарантии в отношении подозреваемых, потерпевших и лиц, свидетельствующих в их пользу; порядок predания гласности докладов комиссий и т.д. (раздел «В») [4]. Следует отметить, что рекомендации по созданию механизмов установления истины основываются на практическом опыте и уроках, полученных в ходе применения этих методов и механизмов миссиями ООН на местах.

В соответствии со Сводом принципов «комиссии по установлению истины» – это официальные временные несудебные органы по установлению фактов, расследующие определенный вид нарушений прав человека или гуманитарного права, обычно совершавшихся на протяжении ряда лет (с. 7 «D»). Свод принципов содержит понятие безнаказанности, под которым понимается отсутствие де-юре или де-факто практики привлечения к уголовной, гражданской, административной или дисциплинарной ответственности лиц, виновных в нарушениях, вследствие чего в отношении этих лиц не проводится каких бы то ни было расследований, которые могут привести к предъявлению им обвинения, их аресту, привлечению к суду и, если они будут признаны виновными, назначению им соответствующего наказания, включая возмещение вреда, причиненного ими потерпевшим (с. 7 «A»).

К числу правонарушений, подпадающих в поле зрения комиссий, отнесены «тяжкие преступления по международному праву», в частности: серьезные нарушения Женевских конвенций от 12 августа 1949 г. и Дополнительного протокола I к ним от 1977 г. и иные нарушения международного гуманитарного

права, являющиеся преступлениями по международному праву; геноцид, преступления против человечности и иные нарушения прав человека, являющиеся преступлениями по международному праву и/или подлежащие по международному праву уголовному преследованию со стороны государств, в частности: пытки, насильственные исчезновения, внесудебные казни и обращение в рабство (с. 7, «B»).

Следует отметить, что перечень противоправных деяний, относящихся к ведению комиссий, не является исчерпывающим. В частности, в Руководстве УВКБ по применению принципов деятельности комиссий по установлению истины отмечается, что в некоторых странах экономические преступления являются столь же заметными (и в общественном сознании столь же вопиющими), как и допущенные предыдущим режимом нарушения гражданских и политических прав. Поэтому возможна дискуссия о включении коррупции и других экономических преступлений в мандат комиссии по установлению истины либо о расширении круга ее полномочий, с тем чтобы включить в него нарушения социальных и экономических прав... Если существует явная связь между экономическими вопросами и насилием, например в случаях земельных конфликтов, приводящих к взрывам насилия, или при конфискации государством собственности в случаях ареста или исчезновения людей, комиссия по установлению истины должна четко признать наличие этих проблем, расследовать их и опубликовать соответствующий доклад (ст. 3) [5].

Свод принципов акцентирует внимание на том, что компетенция комиссии должна быть четко определена и должна соответствовать принципу, согласно которому комиссии по расследованию не призваны заменять собой гражданские, административные или уголовные органы правосудия. В частности, компетентными устанавливать индивидуальную уголовную ответственность для принятия в надлежащих случаях решения о виновности и об определении меры наказания являются только уголовные суды.

Необходимо подчеркнуть, что большая часть комиссий по установлению истины не имеет полномочий на то, чтобы предоставлять амнистию лицам, совершившим преступление. По данным УВКПЧ на сегодняшний день лишь одна полностью функционирующая комиссия по установлению истины, а именно Комиссия по установлению истины и примирению в Южной Африке, имеет четкие полномочия предоставлять амнистию лицам, совершившим преступление. Эта Комиссия предоставляла амнистию только за те преступления, в отношении которых было установлено, что они имеют политическую мотивацию, и после того, как подавшее прошение об амнистии лицо полностью и публично раскрывало подробности преступления. На данный подход обратили внимание и другие страны в надежде на то, что это подтолкнет виновных лиц сознаться в совершенных ими преступлениях, и несколько находящихся в стадии формирования комиссий, возможно, будут иметь определенные ограниченные полномо-

чия предоставлять или рекомендовать предоставить амнистию (п. 7) [5].

Фактически значительное большинство таких комиссий рекомендует в своих окончательных докладах начать уголовное преследование (или судебное расследование, ведущее к возможному судебному преследованию) в отношении задокументированных ими событий, и они нередко передают любые свидетельства, которыми они располагают, органам, занимающимся судебным преследованием. В некоторых случаях информация может быть передана прокурорам, даже если работа комиссии еще продолжается; чаще же такие рекомендации не появляются до тех пор, пока не выйдет окончательный доклад комиссии. Рекомендация может относиться к конкретным лицам или быть общей рекомендацией, касающейся дальнейших расследований и уголовного судопроизводства в отношении совершенных в прошлом преступлений.

С целью надлежащего расследования фактов противоправных деяний комиссии наделены широким спектром прав, в частности: запрашивать в случае необходимости содействие правоохранительных органов; требовать явки в заседание интересующих ее лиц для отобрания свидетельских показаний; осматривать любые места, имеющие значение для проводимых расследований; и/или добиваться представления соответствующих документов; обращаться в суд с ходатайством на основе процедуры незамедлительных действий или принимать иные соответствующие меры для обеспечения безопасности лиц, затрагиваемых проводимым расследованием.

Расследования комиссии могут охватывать всех лиц, имеющих отношение к утверждениям о нарушениях прав человека и/или гуманитарного права, независимо от должностного положения в государстве, наличия привилегий и иммунитетов т.д.

На комиссии возлагается обязательство по сохранению доказательств в интересах последующего судопроизводства, а также недопущение разглашения конфиденциальной информации при одновременном содействии более широкому доступу общественности к их архивам (принцип 8) (с. 11-12).

Состав комиссий определяется в соответствии с критериями, которые в глазах общественности подтверждают компетентность и беспристрастность их членов, включая наличие среди них специалистов в области прав человека и, в соответствующих случаях, гуманитарного права. Они создаются также на условиях, обеспечивающих независимость членов, в частности посредством несменяемости членов комиссий в течение действия их мандата иначе, как по основаниям недееспособности или поведения, делающих их непригодными для выполнения своих обязанностей, и в соответствии с процедурами, обеспечивающими вынесение справедливых, беспристрастных и независимых решений о прекращении полномочий. При определении членского состава должны предприниматься согласованные меры по обеспечению надлежащего представительства женщин, а также иных соответствующих групп, пред-

ставители которых находятся в особенно уязвимом положении в связи с нарушениями прав человека (принцип 7).

В этой связи необходимо подчеркнуть, что в Руководстве УВКБ по применению принципов деятельности комиссий по установлению истины указывается, что «в идеальном случае членами комиссии должны быть пользующиеся уважением представители общества (или международные сотрудники), которых все стороны прошлого конфликта признают нейтральными (или же вся группа в целом должна рассматриваться как представляющая достаточно широкий диапазон взглядов). В их числе могут быть представители целого ряда профессий с различным опытом прошлой работы, например религиозные лидеры, практикующие адвокаты или отставные судьи, психологи, работники образования, эксперты по вопросам насилия в отношении женщин или детей, специалисты по защите прав человека и другие» («С», с. 10) [5].

Для надлежащего выполнения возложенных на них обязанностей члены комиссий пользуются привилегиями и иммунитетами, необходимыми для их защиты, в том числе после окончания их миссии, особенно в отношении любых исков о клевете или любых иных гражданских или уголовных исков, возбужденных против них на основании фактов или оценок, приведенных в докладах комиссий.

Результатом деятельности комиссий является подготовка заключительных докладов и выработка рекомендации. Заключительный доклад комиссии подлежит обнародованию. Созданные в последнее время комиссии выпустили интересные альтернативные и взаимодополняющие издания своих окончательных докладов. Перуанская комиссия издала отдельный сборник документальных фотографий о конфликте. Комиссия в Сьерра-Леоне совместно с международной неправительственной организацией выпустила видеoversию, а в сотрудничестве с Детским фондом ООН издала 50-страничный «удобный для детей» вариант окончательного доклада. Ряд комиссий опубликовали основные выдержки из их докладов в широко распространяемых на национальном уровне центральных газетах.

В рекомендациях комиссии могут быть предложены правовые, институциональные или законодательные реформы, направленные на предотвращение злоупотреблений в будущем; программа репараций для жертв; дальнейшие эксгумации или расследования в ключевых областях, в которых комиссия не смогла довести до конца всю необходимую работу; или другие соответствующие программы по устранению недостатков, отмеченных в ее выводах. Она может также предложить конкретные последующие меры по обеспечению своевременного и эффективного выполнения ее рекомендаций. Рекомендации комиссии по установлению истины, в конечном счете, предназначены для того, чтобы способствовать любым реформам, которые могут оказаться необходимыми, помимо программ проверки, для изменения учреждений, в прошлом допускавших возможность

злоупотреблений или занимавшихся злоупотреблениями. Эти рекомендации, обычно охватывающие широкий круг вопросов, могут включать судебные, законодательные, правовые или политические реформы. Чем конкретнее и реалистичнее комиссия сформулирует эти рекомендации, тем выше вероятность их осуществления.

Подчеркивая значимость материалов, собранных в результате деятельности комиссии, УВКПЧ отмечает, что «информация, собранная комиссией по установлению истины, может оказаться полезной для тех, кто расследует дела для возбуждения судебного преследования, будь то во время работы комиссии сразу по завершении ее работы или много лет спустя. Как правило, деятельность комиссии по установлению истины следует рассматривать как дополнение к актам судебной власти. Даже в тех случаях, когда не ожидается немедленное начало судебного преследования, важно предусматривать возможность такого варианта и действовать соответственно. Со временем могут появиться возможности возбуждения судебного преследования, и тогда доклад комиссии и другие ее материалы могут оказаться важными в качестве базовых материалов и обеспечить выход на свидетелей. Даже если в докладе комиссии не указываются конкретные лица, совершившие преступления, собранная ею информация может раскрыть более полную картину нарушений и показать институциональную причастность и ответственность, а также ответственность руководителей» [5, с. 7-8].

Учитывая вышеизложенное необходимо констатировать, что комиссии по установлению истины становятся все более обычным явлением для государств, выходящих из состояния гражданской войны или освобождающихся от авторитарных режимов. Хотя деятельность комиссий по установлению истины не заменяет собой судебного преследования, они все же являются некой «формой привлечения к ответственности за прошлое» и, таким образом, представляют особый интерес в ситуациях, когда судебное преследование за массовые преступления невозможно или маловероятно либо вследствие недостаточных возможностей судебной системы, либо вследствие амнистии де-факто или де-юре. Учитывая возможность расширения рамок мандата комиссий, который может охватывать широкий спектр преступлений, включая тяжкие преступления по международному праву, в том числе и преступления экономического характера, в результате совершения которых причинен существенный ущерб физическим лицам, отметим, что задание состоит в том, чтобы выполнить возложенные задачи в разумных пределах и не утратить первоначальное назначение комиссии как органа по восстановлению справедливости относительно потерпевших лиц.

Дальнейшими направлениями исследований в этой сфере считаем вопросы взаимодействия комиссий по установлению истины с неправительственными организациями.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека «О правах человека и правосудии переходного периода» A/HRC/18/23 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/18session/A-HRC-18-23\\_ru.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/18session/A-HRC-18-23_ru.pdf).
2. Исследование по вопросу о правах коренных народов и комиссиях по установлению истины и других механизмах установления истины на американском континенте E/C.19/2013/13 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://papersmart.unmeetings.org/media/1183073/R13E\\_C.19\\_2013.pdf](http://papersmart.unmeetings.org/media/1183073/R13E_C.19_2013.pdf).
3. Информационные материалы Международной амнистии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://amnesty.org.ru/node/609>.
4. Обновленный свод принципов защиты и поощрения прав человека посредством борьбы с безнаказанностью E/CN.4/2005/102/Add.18 [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/02/PDF/G0510902.pdf?OpenElement>.
5. Инструменты обеспечения господства права в постконфликтных государствах: Комиссии по установлению истины HR/PUB/06/1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrtsbook/Rtruthcomms.html>.